

# **RECHTSGESCHICHTLICHE STUDIEN**

**Beiträge zur Institutionsentwicklung  
in der ungarischen Rechtsgeschichte**

*Herausgeber*

**DR. GÁBOR MÁTHÉ  
DR. BARNA MEZEY**

**Passau-Budapest 2008**

Károli-Gáspár-Universität der Reformierten Kirche in Ungarn  
Juristische Fakultät



Ungarische Akademie der Wissenschaften – Eötvös-Loránd-Universität Budapest  
Rechtsgeschichtliche Forschungsgruppe am Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte



# INHALT

|   |    |
|---|----|
| Empfehlung  | 7  |
| <b>HOMOKI-NAGY, MÁRIA:</b><br>Der Fuhrvertrag   | 9  |
| <b>MÁTHÉ, GÁBOR:</b><br>Formation of the Hungarian Royal Supreme Court of Justice<br>in the bourgeois era     | 19 |
| <b>MEZEY, BARNA:</b><br>Richter und Gerichtshöfe (Jahrhunderte des ungarischen<br>Gerichtssystems)            | 35 |
| <b>RUSZOLY, JÓZSEF:</b><br>Ein Leben für die Rechtsgeschichte. Zum Lebenswerk<br>von György Bónis (1914–1985) | 62 |
| <b>STIPTA, ISTVÁN:</b><br>Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsrechtsschutzes<br>in Ungarn (1848–1896) | 67 |

## DISKUSSIONEN ÜBER DEN INHALT DES VERWALTUNGSRECHTSSCHUTZ IN UNGARN (1848–1896)

### *Der Beginn der prinzipiellen Diskussion: 1848*

Die Idee der Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte auch in Ungarn erst auftauchen, als Exekutive und Rechtspflege im organisatorischen Sinne voneinander getrennt wurden. Weitere Voraussetzung der Kontrolle der Gerichte über die Verwaltung war, dass das Handeln der Verwaltung nach Gewohnheitsrecht beendet und durch Gesetze oder mindestens Verordnungen, die den Rahmen der staatlichen Tätigkeit regelten, festgelegt wurde. Erforderlich war zudem eine Herausbildung des gesellschaftlichen Anspruchs auf den Schutz der Bürgerrechte und das Zurücktreten der Auffassung der ursprünglichen Staatsinteressen.

In der Ständeepoche unserer Geschichte, die lange Zeit dauerte, fehlte es an allen drei Voraussetzungen. Die Dikasterien, die die zentralen Aufgaben der Verwaltung vornahmen, waren sowohl die Gerichtsinstanzen, als auch die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden der freien königlichen Städte. Die Staatsverwaltung wurde durch öffentlich-rechtliche Gewohnheiten, Bestimmungen der Regierungssitze und durch Satzungen, Verweisungen und Munizipien geregelt. Die Forderung der gesetzlichen Bestimmtheit des Handelns der Exekutive tauchte auf keiner Ebene auf. Wegen der Ständebeschränkung konnte sich der Freiheitsbedarf der Gesellschaft nicht entfalten. Gegen die Entscheidungen der staatlichen Organe war das Recht der Berufung auf staatsbürgerliche Rechte unbekannt.<sup>1</sup>

Die Änderungen durch die Verfügungen des Jahres 1848 schufen die wichtigen Bedingungen des Rechtsschutzes. Mit der Aussage der Rechtsgleichheit konnte nun jedermann, unabhängig von seinem Stand in der früheren Epoche, den gerichtlichen Schutz gegenüber staatlichen Maßnahmen beanspruchen. Das Erfordernis der Gewaltentrennung wurde nur teilweise erfüllt, obwohl die Einrichtung eines verantwortlichen Ministeriums die Schranke des Verfassungsgebietes der Vollzugsgewalt bedeutete. Das Verhältnis der

<sup>1</sup> Vgl.: István Stipta: Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In: Die vertikale Gewaltentrennung. (Verfassungsrechtliche Studien) Budapest 2005, Gondolat Verlag, S. 148–170.; Dr. Concha, Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában [Die Verwaltungsgerechtigkeit im Verhältnis zum Recht der Verfassungsmäßigkeit und der Einzelperson]. Budapest 1877, (Im Weiteren: Concha I.) S. 11–13.; Martonyi, János: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon [Die Einführung, der Apparat und die Wirksamkeit des Verwaltungsgerichtes in Ungarn] (1867–1949). Acta Jur. et Pol. Tom. XX. Fasc. 2, (Im Weiteren: Martonyi) S. 3–5.

Verwaltung und der Gerichtsbarkeit zueinander wurde allerdings nicht geklärt, denn es kam zu keinem Versuch der Trennung der Funktionsbereiche der Staatsgewalt. Mit Hinsicht auf die zeitgenössischen Verhältnisse konnte es natürlich auch zur Vollziehung dieser Verfassungsregelung gar nicht kommen. Einige Bestimmungen der Aprilgesetze enthielten aber schon solche Regeln, die die Gerichtskontrolle über die Exekutive als eine prinzipielle Möglichkeit im allgemeinen Rahmen beinhalteten.

Der GA. 3:1848. § 19. „wegen einer Beratung [...] über die öffentlichen Angelegenheiten des Landes“ sah die Einrichtung eines „staatlichen Rates“ vor. Über die Zusammensetzung der Körperschaft wurde in dem Gesetz nur so viel Auskunft gegeben, dass „die Ratsherren der ungarischen königlichen Hofkanzlei auch in dieser Körperschaft Platz bekommen.“ (GA. 3:1848. § 22.) Die Verfasser, die die Bedeutung der Reformvorstellungen unterschätzten, meinten, dieser Rat wäre eine neue Aigue gewesen.<sup>2</sup> Die hohen Beamten des Kanzleramtes, die in der Organisation betroffen waren, waren der Meinung, dem Forum werde neben der Beurteilung der Nichtigkeitssachen, die schon früher zu ihren Aufgaben gehörten, nun teilweise auch eine öffentlich-rechtliche Gerichtsfunktion zugeordnet. Nach Ansicht einer anderen Gruppe von Zeitgenossen, dachten die Gesetzgeber im Jahre 1848 daran, dass diese Körperschaft im Falle des Konfliktes von Zuständigkeiten einen entscheidenden Wirkungskreis ausüben sollte. In den ersten Jahren des Dualismus hielten die Politiker, die eine öffentlich-rechtliche Basis in den Aprilgesetzen suchten, dieses Forum für geeignet, die Rechtsverteidigung der Bürger gegen den Staat zu gewährleisten. Anlässlich der Parlamentsdebatte 1870 wurde von Ferenc Pulszky festgelegt, dass nur die Verfügung vom Staatsrat im GA. 3:1848. im Interesse der Verwaltungs- und öffentlich-rechtlichen Rechtsvermutung vollstreckt werden sollte. Diese Körperschaft sollte eine entsprechende Verfassungsgarantie gegenüber der Exekutive bieten und wäre auch zur Begutachtung der Vorschläge, die dem Parlament durch die Regierung unterbreitet würden, berufen.<sup>3</sup>

Der GA. 5:1848. unter den Aprilgesetzen nahm, indem die Zentralkommissionen in einzelnen Fällen mit einer Gerichtsbarkeitsbefugnis ausgestattet wurden, die Idee der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf. Nach dem 19. Paragraphen des Gesetzes entschied diese Körperschaft über die Beschwerden gegen eine Reihe von Verwaltungsentscheidungen (z.B. wegen der Nichtberücksichtigung auf der Wählerliste). In den Angelegenheiten vor den Zentralkommissionen beschlossen diese endgültig ohne eine Möglichkeit der Regierung, die getroffenen Entscheidungen zu verändern. Diese Körperschaft trat nach dem parlamentarischen Prinzip zusammen- im zeitgenössischen Sinne. Sie vertrat die Wahlbezirke, die Sitze hatten die Gemeindevorsitzenden inne. Sie war damit auf dem

<sup>2</sup> Barna Mezey: Die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems in Ungarn im Jahr 1848. In: Von den Ständerversammlungen bis zum parlamentarischen Regierungssystem in Ungarn. Studien zur Parlamentarismusgeschichte. Herausgeber: Gábor Máthé, Barna Mezey. Budapest–Graz 2001, S. 49.; Gergely, András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet [Die ungarische bürgerliche Staatsorganisation] 1848. In: A magyarországi polgári államrendszerek [Die bürgerlichen Staatssysteme in Ungarn]. (Red.: Ferenc Pölöskei und György Ránki) Budapest 1981, S. 56.

<sup>3</sup> Ruszoly, József: „Egy új alkotmány Magyarországnak“. Az 1848:3. tc. létrejötte [„Eine neue Verfassung für Ungarn.“ Die Entstehung des Gesetzartikels 1848:3]. In: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1849. Ausgewählte Studien. Budapest 2002, Püski, S. 20–21.; Károlyi, Árpád: Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt [Die Gesetzartikel von Preßburg vor dem Hofe im Jahre 1848]. Budapest 1939, (Im Weiteren: Károlyi) S. 230. Der Gesetzartikel wurde wahrscheinlich von Kálmán Ghyczy verfasst. Vgl.: Dr. Sándorffy, Kamill: Törvényalkotásunk hőskora. Az 1825–1848. évi reformkorszak törvényeinek története [Die Heldenzeit unserer Gesetzgebung. Die Geschichte der Gesetze in der Reformepoche 1825–1848]. Budapest 1935, S. 203–205. Nach der Interpretation von András Gergely hätte der Staatsrat mit der Übung der Oberpatronatsrechte, die Fragen des Adelstandes und der Schenkung verhandelt. S. 56.; Die Interpellation von Ferenc Pulszky: Das Tagesbuch des Abgeordnetenhauses der Ständerversammlung am 20. April 1869. Pest 1870, (Im Weiteren: Napló 1870) Band X. S. 245.

wichtigem Verwaltungsrechtsweg die erste tatsächlich funktionierende, einen richterlichen Wirkungskreis ausübende Körperschaft.<sup>4</sup>

Die Epoche der Jahre 1848-1849 schuf nicht bloß den Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern auch den der grundsätzlichen Anforderungen. In der Grundfrage des bürgerlichen Staatsapparates – das Verhältnis der Machtzweige zueinander – blieb die Regelung unverändert. Vor der ersten parlamentarischen Ständeversammlung gab es keine Vorstellungen, die sich mit der Gerichtsrevision in den Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich der Ministerialorgane beschäftigt hätten. Bei der Beurteilung privatrechtlicher Angelegenheiten wurde eine körperschaftliche Kontrolle verwendet oder man wollte – an ein gewähltes Gericht denkend – Organisationslösungen einführen. Ein Gesetzesvorschlag für die Aufhebung des kleineren königlichen Nutzungsrechts plante für Streitfälle die Einsetzung einer „Delegation“, die die getroffenen Maßnahmen nachprüfen würde. Nach einem Vertretergesetzvorschlag über die Absonderung der gemeinsamen Weiden, hätten die fünf ernannten „Richter“ mit dem Einverständnis der Interessenten entschieden. Gegen dessen Urteil hätten diese das ordentliche Gericht anrufen können.

Der Magnatenhausantrag, der sich mit der Vollstreckung der Urbarmachungsschädigung beschäftigte und am 23. Dezember 1848 vorgelegt wurde, wollte einen Ausschuss aus zwei durch das Abgeordnetenhaus und einer weiteren aus den Reihen der Herrenhausmitglieder gewählten Person mit der Vollstreckung der Geldentschädigung beauftragen. Die Körperschaft aus drei Mitgliedern hätte endgültig mit dem Landesgerichtsstand über die Beschlüsse der örtlichen Behörden und Finanzverwaltungsorgane entschieden. Keiner der Vorschläge sah eine prinzipielle Neuordnung vor, doch gab es in allen eine Revisionsbefugnis der von der Exekutive unabhängigen Körperschaft. Unter den Verhältnissen des Selbstverteidigungskampfes konnte das Anfechtungsrecht gegen Entscheidungen der Verwaltung nicht durchgesetzt werden. Die Gesetze über den Militärdienst, in finanziellen Angelegenheiten, in der Steuerveranlagung und die Bestimmungen des Abgeordnetenhauses gingen von dem bedingungslosen Gehorsam der Bürger aus.<sup>5</sup>

### ***Die Lage des Verwaltungsrechtsschutzes nach dem Ausgleich im Jahre 1867***

In den folgenden Jahren des Ausgleichs standen zunächst die Durchführung der Gesetze von 1848 und die Konkretisierung der staatsorganisatorischen Vorstellungen an. Die damalige Regierungspartei hatte die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit noch nicht geplant. Auch die stattdessen für wichtiger erachteten Fragen blieben noch ungeregelt. Ein den Anforderungen der Zeit entsprechendes Gerichtssystem wartete auf den Ausbau, zudem fehlte die zentrale Festsetzung und Einrichtung der Administration auf den unteren staatlichen Ebenen. Auch die gegen den Staat verteidigenden staatsbürgerlichen Grundrechte wurden nicht in Rechtsvorschriften umgeschrieben. Die maßgebenden Personen der Deák-Partei hatten davor Angst, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Staatswillen schwächen, die ministeriale Selbstständigkeit einschränken und den Separationsprozess stärken könnte, sollte der Staat in nationalen und politischen Standpunkten geteilt sein.

<sup>4</sup> Die gesandte Meldung des Komitees des Gesetzesvorschlags 510. über die Verwaltungsgerichte auf Debatte. Országos Levéltár [Landesarchiv] K2. 1892–1896. (Num. 1894–8283.) S. 5.; Csizmadia, Andor: A magyar választási rendszer 1848-1849-ben. (Az első népképviselői választások). [Das ungarische Wahlsystem im Jahre 1848/1849]. (Die ersten parlamentarischen Wahlen). Budapest 1963, S. 69–70.

<sup>5</sup> Máthé, Gábor: Bírskodás a közigazgatásban [Gerichtsbarkeit in der Staatsverwaltung]. In: A magyar politikai és jogi gondolkodás történetéből. Jogtörténeti Értekezések 12. sz. Budapest 1982, S. 73–86.; Az 1848/49. évi népképviselői országgyűlés [Die parlamentarische Ständeversammlung des Jahres 1848/49]. (Red: Beér, János) Budapest 1954, S. 628, 650, 654.

Auch die sich selbst „als öffentlich-rechtlich“ definierende Opposition setze sich nicht mit ganzer Überzeugung für die Einführung der mit der Einschränkung der Regierungsgewalt einhergehenden Institution ein. Die Mitglieder konzentrierten sich auf starke Bezirksinstitutionen und verteidigten neben der rücksichtslosen Kritik des Vergleichs hauptsächlich die Komitatsautonomie und das Prinzip der Wahl. Bei dieser Frage war auch die theoretische Unsicherheit groß, da es an einer klärenden wissenschaftlichen Diskussion fehlte. Auch das Beispiel des Partnerlandes regte die Einführung der administrativen Judikatur nicht an. In Österreich wurde im Jahre 1869 das Reichsgericht eingerichtet, das im Fall der Verletzung der in der Verfassung gesicherten staatsbürgerlichen Grundrechte angerufen wurde. Die Überprüfung rechtswidriger Entscheidungen der Verwaltung gehörte jedoch nicht zu seinen Aufgaben.<sup>6</sup>

Mit der Entstehung des Gerichtsorganisationsgesetzes erfüllte sich im Jahre 1869 eine wichtige Voraussetzung zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Regierungspartei entschloß sich zur Einrichtung eines zeitgemäßen, von der Exekutive unabhängigen Gerichtssystems. Trotz des heftigen Angriffs der Opposition unterstützte sie die Ernennung der Richter. Die Opposition, die öffentlich-rechtliche Fragen in den Vordergrund stellte, hatte dagegen die Wahl der Richter gefordert. Die gesetzliche Entscheidung der politisch weniger umstrittenen Zuständigkeitsdiskussion und die Einrichtung des den Schutz der bürgerlichen Rechte sichernden Staatsgerichts wurden nur für sekundär gehalten. Die der Regierung gegenüberstehenden Vertreter dieses letzten Standpunktes waren von der ursprünglichen Vorstellung des Justizministers Boldizsár Horvát nicht weit entfernt, der schon früher in der Sache der Kompetenzkonflikte die Einrichtung eines Staatsgerichts vorgeschlagen hatte. Bereits in der Ausschußdiskussion zum Gesetzesantrag über die richterliche Gewalt war diese Notwendigkeit aufgetaucht. In einem Beitrag zu einem Ausschlußantrag, der vorsah, den richterlichen Wirkungskreis auf den Rechtsschutz gegen die Verfassungsmaßnahmen auszudehnen, blieb der Gedanke der Verwaltungsgerichtsbarkeit ohne Unterstützung.

In der Diskussion des Abgeordnetenhauses zum gerichtlichen Gesetzesantrag warf Ferenc Deák den Gedanken eines Staatsgerichtes erneut auf. Sein Antrag war von praktischem Charakter und zielte auf die Auswahl der Richter und die Überbrückung der Meinungsunterschiede, die um seine Verwendung entstanden war. Er hielt die Einrichtung einer Körperschaft für notwendig, die über die Personen der Bewerber auf ein richterliches Amt ihre Meinung äußern, in den Angelegenheiten der politischen Straftaten und Vergehen entscheiden und in der aufgabenbezogenen Diskussionen der Gerichte und der Verwaltungsorganisationen Stellung nehmen würde. Die Hälfte der Körperschaft würde das Parlament wählen, die andere Hälfte würde der Herrscher ernennen. Den Präsidenten würde sie selbst wählen.<sup>7</sup> Hinsichtlich des Vorschlages entstanden ernste Wirren unter den

<sup>6</sup> István Kajtár: Deák und die Modernisierungsprozesse des 19. Jahrhundert. In: Nationalstaat-Monarchie-Mitteuropa. Zur Erinnerung an den „Advokaten der Nation“, Ferenc Deák. (Herausgeber: Dr. Gábor Máthé, Dr. Barna Mezey) Budapest 2004, Gondolat Verlag, S. 24–27.; Wilhelm Brauneder–Friedrich Lachmayer: Österreichische Verfassungsgeschichte. Wien 1980, S. 160.; Oskar Lehner: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Linz 1992, S. 222.

<sup>7</sup> Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Napló [Die Drucke des auf 20 April 1869 einberufenen Parlaments. Abgeordnetenhausliches Tagesbuch] Band II. Pest 1869, (Im Weiteren: Tagesbuch 1869) S. 381, 442.; Deák Ferenc beszédei [Die Rede von Ferenc Deák]. 1868–1873. Band VI. Sammelte Manó Kónyi zusammen. Budapest 1903, Ausg. II. (Im Weiteren: Kónyi) S. 219–222.; Csizmadia, Andor: A polgári államépítés Deák Ferenc politikai nézeteiben. In: Jogi emlékek és hagyományok. [Bürgerlicher Staatsbau in der politischen Hinsicht von Ferenc Deák. In.: Rechtliche Andenken und Vermächtnisse]. Budapest 1981, S. 345–346.; Sarlós, Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében [Verwaltung und Machtpolitik im System des Dualismus]. Budapest 1976, S. 23–24.; Máthé, Gábor: A magyar burzsoá



Abgeordneten der Regierungspartei. Die Mehrheit der Abgeordneten stimmte nicht mit den Parteianhängern und war mit dem die Verwaltungsgrundfrage berührenden Vorschlag, die das Vorsanktionsrecht des Herrschers betraf, nicht einverstanden. Sebő *Vukovics* lehnte diese Vorstellung gerade damit ab, dass solche Körperschaften „in Verwaltungsstaaten nicht existieren.“

Die Einwände von Kálmán *Tisza*, oppositioneller Parteiführer, waren von praktischer Natur und widersprechend. Er wünschte, den Richter einer unsicher zusammengestellten Körperschaft keinen entscheidenden Einfluss zu sichern; er wollte die ministeriale Verantwortung schmälern, und den Regierungsspielraum einschränken. Aber er erklärte, dass „die Hauptbedingung der persönlichen, körperschaftlichen und politischen Freiheit ist, dass sich gegen die Verwaltungsmissbräuche an das Gericht gewandt werden könne.“ Ein ähnliches Schicksal zu Deák erlitt auch der durch Gyula *Győrffy* eingebrachte Antrag vom 6. Juli 1869, der die Sache der Kompetenzkollisionen zwischen den Verwaltungsorganen übertragen wollte. Gegen diesen Vorschlag argumentierte Kálmán *Ghyczy*, der im Hinblick auf die Regierung dieser vorwarf, dass solche Fragen in Russland schon seit 1864 vor das Gericht gehörten. Kálmán *Tisza* hielt diese Lösung für annehmbar, in dem Widerstand der Regierung sah er den Sieg des administrativen Absolutismus über die Freiheit.<sup>8</sup> Der GA. 4:1869. (gerichtliches Gesetz) war zweifellos fortschrittlich in der Hinsicht, dass er die Rolle der Rechtsprechung gegen die Exekutive stärkte, und er mit § 19 die Verwaltung den Gesetzen unterordnete. Nach dem angeführten Abschnitt war der Richter verpflichtet, „auf dem Grund der Gesetze, des Gesetzes entstandene und verkündete Verordnungen [...] nach Vergehen und Urteilen“ zu entscheiden. Die Frage hat sich also angesichts der Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit nach den europäischen Normen geordnet. Unverändert blieb dagegen das größte praktische Problem, die Frage der diskretionalen Verwaltungshandlung.

Der Paragraph des Gesetzes 1., nach dem „die Verwaltungs- und Justizbehörden in ein anderes Aufgabengebiet nicht eingreifen dürfen“, schloß auf längere Zeit die Ausdehnung der ordentlichen richterlichen Rechtsbehörde auf streitige administrative Angelegenheiten aus. Zusätzlich schuf das Gesetz jedoch eigenartige Widersprüche, weil einzelne Gesetze (GA. 3:1869. § 3; 31:1871. § 15–26; 32:1871. § 2; 33:1874. § 50; 25:1890. § 3; 17:1891. § 12–16.) später den Angriff auf Verwaltungsbeschlüsse vor dem ordentlichen Gericht ermöglichten. Der § 25. dem Gerichtsorganisationsgesetzes, mit dem die zwischen den richterlichen und den Verwaltungsbehörden aufgetauchten Kompetenzkollisionen erledigt werden sollte, wählte die schlechteste der möglichen Lösungen und vertraute auf das Ministerium.

In der Diskussion des Gerichtsorganisationsgesetzes versprach der Justizminister, dass in der Frage des Staatsgerichtshofes „in kurzer Zeit“ ein Gesetzesantrag vorgelegt werden würde. Dies geschah schliesslich im Jahre 1880. Das Schicksal unseres Verwaltungsstaatssystems und der Gemeindeverwaltungen stand lange Zeit in der parlamentarischen Diskussion. Das GA. 42:1870. nahm mit großer Betonung die Angelegenheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf. Die Regierung nahm die Komitatsautonomie zurück und stärkte durch die Ausdehnung des Hauptgespansrechtskreises ihre Position weiter. Die für den Schutz des ungarischen Munizipalismus eintretende Opposition versuchte erbittert, die Regierungsmacht zurückzudrängen.

Der unseren Gegenstand berührende Resolutionsantrag von Kálmán *Tisza* war in diesem Geist geboren. In einem eigenen Antrag schlug er eine unabhängige, keine Förderung von irgendwelcher Parteiregierung erhaltende, unparteiische, richterliche Behörde vor. Diese

---

igazságszolgáltatási szervezet kialakulása [Die Herausbildung der ungarischen bourgeoisen Justizorganisation] 1867–1875. Budapest 1982, S. 41.

<sup>8</sup> Kónyi S. 222.; Concha S. 15–16.; Tagesbuch 1869. S. 375, 430.



Körperschaft hätte über die Rechtmäßigkeit der ministerialen Verordnungen und in den zwischen der Regierung und den Behörden aufgetauchten Diskussionen entschieden. Nach der Begründung des Vorlegenden durfte das Parlament über die Gesetzlichkeit der Verordnungen entscheiden, weil die mehrheitliche Partei kein Interesse hat, die Regierung zu stürzen. Auf die vorgebrachten Argumente gegen die Einführung des Gerichtes reagierte er, indem er bestritt, dass diese Körperschaft mit der Stellung über das Parlament die ministeriale Verantwortung schmälern würde. „Es ist in den USA nicht eingetreten, und auch nicht in England, und neu auch nicht in Österreich, wo in den gegebenen Fragen Hauptgerichte entscheiden.“ Das Gesetzesklärungsrecht des Parlaments würde auch nicht verletzt, weil die Erklärung keine individuellen Angelegenheiten, sondern lediglich die Erklärung des allgemeinen Verständnisses des Gesetzes bedeuten würde. Die Vorlage, die die Änderung der Anschauung der außerhalb der Macht stehenden Kräfte widerspiegelte, ging schon davon aus, dass man neben dem Parlamentarismus ein Selbstverwaltungssystem benötigte, das die Machtbestrebungen der Regierung einschränkt und ein die Einzelrechte garantierendes Staatsgericht braucht.

In der über die Teilung der Zweige der Staatsmacht – nebenher – entstandenen Diskussion meinte die Opposition, über die Exekutivmacht müsse kein Parlament, sondern ein unabhängiges Gericht entscheiden. Diese Körperschaft „würde infolge von Beruf und Stellung über dem Parteiringen stehen“ und würde über keine solchen Mittel verfügen, die eine Übermacht herstellen würde. Hinsichtlich der Aufgaben des Gerichtsorgans waren sie anderer Ansicht. Kálmán Ghyczy meinte, die Frage der Behebung der von den Komitatskommissionen und Beamten verursachten Schäden und deren Verurteilung und Verantwortung gehöre vor das Staatsgericht. Nach Ernő Simonyi würde das zu bildende Gericht über die Rechtmäßigkeit der Regierungsverordnungen entscheiden und damit den alten verfassungssichernden Rollenkreis der Komitate übernehmen.<sup>8</sup>

Die Mehrheit der Regierungspartei war gegen die Einrichtung eines Staatsgerichtes. Der Innenminister Pál Rajner bekannte, dass die Einrichtung eines „bestimmten Staatsgerichts“ prinzipiell nötig wäre, aber er würde seine sofortige Einführung für gefährlich halten. Die größte Kraft der Parlamentsregierung meinte, dass „sie sich manchmal zum Zweck der Rettung der Heimat über das Gericht hinwegsetzen könne.“

Das Staatsgericht würde in diesem Fall mit der Regierung und dem Parlament in Konflikt geraten. Vilmos Tóth betonte seine Bedenken, dass, wenn eine Behörde die ausgegebene Verordnung durchführen und sich die andere zum Staatsgericht wenden würde, es keine einheitliche Verwaltung mehr gäbe. Aus seinen Worten kann die Angst vor der außerordentlichen Stellung des Gerichts gelesen werden: „Wenn Sie sagen, dass unser Gesetzesvorschlag die Regierung zum Herrn des Gesetzes macht, dann antworte ich Ihnen, dass Ihr Gesetzesvorschlag die Mehrheit des Reichs und dessen die Macht vertretende Regierung zu einer Puppe des Staatsgerichtshofes und der Komitate erniedrigen und die Nation um diese funktionierende Kraft in kritischeren Minuten bringen will, in denen nicht registriert werden könnte und an Actio nicht zu denken wäre und ein wirklicher Unsinn ist.“

Károly Kerkapolyi warnte vor der Einführung des Gerichtes, weil „vor dem Staatsgericht viele Prozesse und weniger Verwaltung im Land wäre.“ In den modernen Verhältnissen ist es im Übrigen unvorstellbar, dass der Staat keinen Einfluss auf die Übertragung der Verwaltung

<sup>8</sup> Tagesbuch 1870. Band X. S. 33, 36–37. Dieser Standpunkt hat Dániel Irányi bekannt: Tagesbuch 1870 Band X. S. 72. Oppositionsbeiträge: Tagesbuch Kálmán Ghyczy 1870 Band X. S. 178.; Tagesbuch Ernő Simonyi Band X S. 230. Kálmán Tisza hat einen modifizierende Antrag in seiner ausführlichen Diskussionen. Demnach solange, bis die Gesetzgebung über das Staatsgericht handelndes Gesetz nicht schafft, würde in der Sache der Gesetzlichkeit der diskutierten Regierungsverordnungen in der [...] Behörde von seiner ältesten fünf Mitglieder stehender Senat entscheiden. Tagesbuch Band XI., S. 135–136.

hat. Nach der eigenartigen Argumentation von Gedeon *Tanárky* ist unser nationaler Charakterzug die Negation und die Sachwalterschaft. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit würde unsere beiden unvorteilhaften Eigenschaften bestärken. Im Fall seiner Einführung würde sich „das Komitat in jedem Fall mit der Regierung vermengen, so wären wir kein Rechtsstaat, sondern eine als Anwalt agierende Staat.“

Ágoston *Trefort* hielt den richterlichen Rechtsschutz prinzipiell für wichtig, aber nur dann, wenn die Administration den gesetzlich gesicherten staatsbürgerlichen Rechten schadet. Wenn die Exekutivkörperschaft solche Rechte bekommt, werde die Verwaltung unmöglich. Die Komitate von Ungarn – gegen die ausländischen Beispiele anreihende Opposition – seien nicht mit den Schweizer Kantonen vergleichbar und auch nicht mit den amerikanischen Mitgliedsstaaten, weil im Fall der Akzeptanz eines Staatsgerichtes „Ungarn aufhört, ein einheitlicher Staat zu sein und zu einer Föderation der Komitate würde.“ Jácint *Rónay* schützte das Parlament, nachdem er das englische Verhältnis als Beispiel besichtigt hatte. Die dortige, bei Verwaltungsbeschwerden auf der obersten Stufe entscheidende, Queens Bench sei nämlich eine von dem Herrscher ernannte richterliche Körperschaft, gegen deren Entscheidungen beim House of Lords appelliert werden könne. Bei uns sei eine solche Konstruktion bis zur unvermeidlichen Reform des Magnatenhauses unvorstellbar.

Vom Standpunkt der praktischen Verwaltung lehnte Sándor *Nehrebeczky* die Idee des Staatsgerichtes ab. Er wies darauf hin, dass im Großteil der von den Verwaltungsorganen zu entscheidenden Sachen eine gesetzliche Regelung noch nicht bestehe. In diesen Fällen sei das Innenministerium genötigt Verordnungen und einzelne Anweisungen auszugeben. Unter solchen Umständen könnte das Gericht nicht auf dem Grund der Legalität urteilen, sondern es würde gezwungen, Recht zu schaffen.

In der über das Verwaltungsgericht widergespiegelten Diskussion kam auch die Frage der Zuständigkeiten der künftigen Körperschaft zu Wort. Sándor *Nehrebeczky* meinte, die zwischen einigen Parteien und den Organen der Regierung entstandene streitige Angelegenheiten gehörten vor das irgendwann eingerichtete Gericht, ebenso wie die zwischen den politischen und richterlichen Behörden aufgetauchten aufgabenbezogenen Diskussionen. „Aber, dass über die administrative Beschwerde hinaus, Entscheidungen dort zur Überprüfung vorgelegt werden könnten, ist nach meiner Ansicht in der Praxis undurchführbar.“<sup>9</sup>

Die zuvor begonnene Diskussion hatte sich an der allgemeinen Diskussion des Gesetzesvorschlages zu den Gemeinden im Jahre 1871 entzündet. Gyula *Schwarz* warf die Notwendigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Erster auf. Er hielt die Stellung des Innenministers, der in Verwaltungssachen auf letzter Stufe entscheiden konnte, für gefährlich. Er hielt auch nicht für richtig, dass die Verwaltungsgerichte in dem Zuständigkeitsbereich der ordentlichen Gerichte tätig werden konnten. Diese Organe hätten „überhäufte Obliegenheiten, und würden so den Verwaltungsprozessen Zeit rauben.“ Sándor *Nehrebeczky* wies diesmal darauf hin, dass der GA. 4:1869. die Verwaltung und die Gerichte voneinander abtrennte. „Wenn gemäß den administrativen Gesetzen gefasste Beschlüsse zur gerichtlichen Überprüfung kommen würden, würden letztlich die Gerichte das betreffende Gesetz ausführen.“ Der Innenminister Vilmos *Tóth* hatte ein wirksames Gegenargument: „Hat das

<sup>9</sup> Regierungsparteiliche Beiträge: Pál Rajner Tagesbuch Band X. S. 48.; Vilmos *Tóth* Tagesbuch Band X. S. 63–64.; Károly *Kerkapoly* Tagesbuch Band X. S. 132.; Gedeon *Tanárky* Tagesbuch Band X. S. 156.; Ágoston *Trefort* Tagesbuch Band X. S. 166.; Jácint *Rónay* Tagesbuch Band X. S. 183–184.; Sándor *Nehrebeczky* Tagesbuch Band X. S. 330.; Kálmán *Tisza* Tagesbuch Band XI. S. 140.; Vgl: Pölöskei, Ferenc: *Tisza Kálmán*. In: *Magyarország miniszterelnökei* [Die Ministerpräsidenten von Ungarn] 1848–1990. Budapest 1993, S. 37–42.; Kozári, Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere* [Kálmán Tisza, und seines Regierungssystem]. Budapest 2003, S. 188–190.

Land Verwaltungsgesetze? Nein. Darf einem niemandem gegenüber verantwortlicher Richter die Rechtsprechung überlassen werden, kommen in ein Zeitalter der richterlichen Entscheidungen hinein, wo der Richter in richterlichen Entscheidungen urteilen soll, obwohl wir keine Verwaltungsgesetze haben.“

Kálmán Tisza brachte anlässlich der Diskussion einen beachtlichen Antrag über den richterlichen Schutz der öffentlichen Rechte ein. Überzeugend erklärte er am 21. März 1871 in der Diskussion im Abgeordnetenhaus die Notwendigkeit und Möglichkeit des richterlichen Schutzes des Verwaltungsrechtes. „Nur dort besteht wirkliche individuelle Freiheit und ein Rechtsstaat, wo jeder Bürger sicher sein kann, dass er für jede von irgendeinem Verwaltungsorgan erlittene Beschwerde vor den Gerichtshöfen des Landes Abhilfe erlangen kann.“ Nach seiner Vorstellung war ein spezielles Verwaltungsgericht nicht nötig, vielmehr könnten in streitigen Verwaltungssachen auch die ordentlichen Gerichte entscheiden.<sup>10</sup> Das Abgeordnetenhaus lehnte den Vorschlag im Verhältnis von 119:116 ab. Das knappe Ergebnis zeigte auch: der große Teil der Abgeordneten hielt die Praxis, dass die Verwaltung in ihren eigenen Sachen urteilt, für mißlich.

Die zwei Grundgesetze (GA. 42:1870. und 18:1871.) über die zivile, zeitgemäße Verwaltung sicherten der Regierung einen breiten Handlungsspielraum. Der Tätigkeitskreis der örtlichen Körperschaften hatte sich verengert, die gesetzlichen Möglichkeiten der territorialstaatlichen Selbstverwaltungen waren auf ein Minimum gesunken. Die die Regierung vertretende Obergespanne gewannen indes einen gesetzlichen Einfluss auf die örtlichen Angelegenheiten. Man konnte nur die Abgeordneten zur Verantwortung ziehen, wenn ihre Versäumnisse oder ihre Maßnahmen zugleich eine Straftat darstellten. In dieser öffentlichrechtlichen Konstruktion wäre die Schaffung eines gegen jede rechtswidrige Maßnahme oder gegen Versäumnisse der vorgehenden Behörde Schutz bietenden Verwaltungsgerichtes besonders wichtig gewesen.

Die das zerbrechliche Gleichgewicht des Vergleiches bewahrende und auch von den Nationalitäten- und Oppositionsbewegungen angegriffene regierende Elite war um ihre Macht besorgt und hielt ein Verwaltungsgericht gegenüber unseren nationalen Überlieferungen für fremd. In der Zeit des früheren Dualismus geschah nur eine wichtige Maßnahme im Raum des öffentlich-rechtlichen Schutzes: der 50. § des GA. 33:1874. ermöglichte im Fall der Verletzung der Wahlrechte zur Curie die Appellation.<sup>11</sup>

### *Nationale Traditionen oder Verwaltungsgericht?*

Trotz der weitgreifenden Reformvorschläge von Kálmán Tisza stützte er nach seiner die Erinnerung der Idee, die Verwaltung unter richterlicher Kontrolle zu setzen. Der unordentliche Verwaltungsverhältnisse erbende Politiker hielt es für seine vordringliche Aufgabe, Ordnung zwischen den vorhandenen Exekutivorganen zu schaffen. In der Literatur

<sup>10</sup> Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai [Die Drucke des auf 20 April 1869 einberufenen Parlaments]. Képviselőházi Napló [Abgeordnetenhausliches Tagesbuch] Band XV. S. 116., 121., 148–151., 161.; Concha S. 16.; Gruber, Lajos: A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei, és alakzatai Európában [Die Idee der Verwaltungsrechtsprechung, ihre Zubehöre und ihre Formationen in Europa]. Budapest 1877. (Im Weiteren: Gruber) S. 464., 471.

<sup>11</sup> Ruszoly, József: A választási bíráskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tc. megalkotásáig [Die Geschichte der Regelungen der Wahlrechtsprechung von der Reformzeit bis der Erschaffung des GA. VIII:1945. in unserer Heimat]. Acta Jur. et Pol. Tom. XXVI. Fasc. 7. Szeged 1979, S. 57.; Kovács, Kálmán: Az esküdtszék és az „articuláris bíróság“ ügye az 1843–44. évi büntetőeljárás törvényjavaslatok előkészítésének vitáiban [Die Sache des Schwurgerichtes und „des articularen Gerichtes“ in den Diskussionen der Vorbereitung der Strafvorfahrengesetzvorschläge im Jahre 1843–44]. Jogtudományi Közlöny [Rechtswissenschaftes Amtsblatt] XXIX. Nr. 5. S. 220–224.

wurde der GA. 6:1876., der die Verwaltungskommissionen regelte, ernsthaft kritisiert, zum einen, weil die Reform die Anschauung der früheren Regierungsparteien widerspiegelte, zum anderen hatte er zwar praktische Lösungen und Kompromisse gefunden, blieb aber insgesamt unter den Ansprüchen des Zeitalters.

Die erste kardinale Reform von Kálmán Tisza war aber unvermeidlich. Ihre Wirkung können wir nicht verneinen: im Raum der territorialstaatlichen Koordination war ein wichtiges Mittel für die Praxis geboten. Die Absicht ist nur kaum verwehrbar mit der der Ministerpräsident - mit großer Gewalt - die anderen zwei wichtigen öffentlich- rechtlichen Probleme des Innenministers mit diesem Gesetz ordnen wollte. Mit der Einrichtung der Verwaltungskommissionen löste er nämlich vorübergehend das Problem der örtlichen Abstimmung der Staats- und Selbstverwaltungsinteressen jedoch – und das war sein großer Irrtum – nicht das Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die die Koordination zwischen dem Staat und den Selbstverwaltungsorganen vornehmende Körperschaft verfügte im Gebiet der jeweiligen Behörde über die ganze Verwaltung, übte die Aufsicht aus und hatte über sie das Koordinationsrecht. In der Diskussion im Abgeordnetenhaus über den Gesetzesvorschlag stellte sich klar heraus, dass die Regierung der Körperschaft eine administrative Rechtsprechungsfunktion zugestehen wollte. So kam es, dass der große Teil der disziplinarischen Angelegenheiten über die Verwaltungsbeamten zu den Verwaltungsgerichten kam. Außerdem wurde hier auch über die Kompetenzkollisionen zwischen die örtliche Exekutivorganen entschieden (§ 13.).

Die neue Körperschaft versah die traditionellen Aufgaben der Verwaltungsrechtsprechung und übte bei einer Menge von Sachen (Knechtsache, Volksschule, Vormundschaftssache-Wasserrechtsdiskussionen) einen Instanzrechtskreis aus. Überdies besorgte sie mit der Verbindung der ministerialen Verordnungen und mit der Anweisung auch eine eingeschränkte Normenkontrolle: wenn sie hinsichtlich der Durchführung der zentralen Normen Bedenken hatte, konnte sie den Minister warnen. Sie konnte die Durchführung des für ungesetzlich erachteten Vollversammlungsbeschlusses einstellen und konnte um die sachentscheidende Stellungnahme des zuständigen Ministers bitten.

Nach diesem Gesetz konnten die Verwaltungskommission, oder die zu ihrer Unterstützung gebildeten einzelnen Unterausschüsse, auf Grund der staatsbürgerlichen Anträge in Appellations- und Beschwerdensachen entscheiden. Die vormundschaftliche Instanzdelegation (GA. 20:1877. § 216.) das Verfahren des Enteignungsunterausschusses (GA. 41:1881. § 33.), und des disziplinarischen Ausschusses (GA. 6:1876. § 52.) und ihre Entscheidungsordnung enthielt auch kontradiktorische Elemente, die die eingeschränkte gesellschaftliche Kontrolle der Verwaltung vorsahen. Die Verwaltungskommission konnte aber ein Verwaltungsgericht nicht ersetzen. Seine Verfahren waren nicht kontradiktorisch, oft wurden die Appellationen von den Beamten beurteilt, die die Ausgangsentscheidung erlassen hatten. Nach einem zeitgenössischen praktischen Fachmann war eine solche Körperschaft, „die berufen ist, sowohl zu verwalten als auch zu urteilen, infolge der großen Zahl ihrer Mitglieder und ihrer Zusammenstellung ungeeignet.“<sup>12</sup>

### *Internationale Erfahrungen, heimatlicher wissenschaftlicher Hintergrund*

Die parlamentarischen Diskussionen des früheren Dualismus hatten die bittere Lehre, dass bei dem Erheben der verfassungsrechtlichen Fragen, bei der Vorbereitung der Vorlagen der

<sup>12</sup> Csizmadia, Andor: A „közigazgatási bizottság“ a polgári állam szervezetiében [Der „Verwaltungskommission“ in der Organisation des bürgerlichen Staates]. In: Jogtörténeti tanulmányok [Rechtsgeschichtliche Abhandlungen] II. (Red.: Andor Csizmadia) Budapest 1968, S. 122–125.; Gruber S. 441–442.



Regierung und auch bei der Abfassung der Vorschläge der Abgeordneten, wissenschaftliche Erkenntnisse kaum eine Rolle spielten. Der Themenkreis der Verwaltungsgerichtsbarkeit kannte bis 1870 nur wenig wissenschaftliche Literatur. Für den Kreis der Regierung waren die Grundwerke der reformzeitalterlichen Denker richtunggebend, die nach dem Ausgleich zu Politikern wurden.

Die Opposition berief sich hauptsächlich auf die Werke von Kossuth, die er in der Emigration verfasst hatte. József Eötvös führte mit seinen Zeilen, in denen er sich zum Vorrang der richterlichen Gewalt bekannte, das staatliche Leben über die Reform unseres Gegenstandes im Abgeordnetenhaus an. „Den Entscheidungen der richterlichen Gewalt muss man bei Fragen, die zwischen dem Staat und seinen Teilen vorkommen, dieselbe Kraft zuschreiben, wie sie bei jedem richterlichen Urteil je nach Angelegenheit die Sache berührt. Die richterliche Gewalt hat diese Überlegenheit, den heilsamen Einfluss des Richterstuhls kann man an der Erhaltung der nordamerikanischen Union und den großartige Ergebnissen der nordamerikanischen Verfassung erkennen. Ohne den obersten Gerichtshof hätte die Bindung der Union wegen der vielartigen Gegensätze zwischen den einzelnen Staaten und angesichts der starken Bestrebungen nach Selbstständigkeit aufgelöst, oder ein zentralisierter Staat wäre an die Stelle der verbündeten Staaten getreten.“<sup>13</sup>

Auch Lajos Kossuth warf in seinem berühmten Verfassungsentwurf von *Kútahya* die Notwendigkeit eines Verwaltungsgerichts auf. Diese Körperschaft hätte den autonomen Wirkungskreis der Gemeinden gegen willkürliche Maßnahmen der Regierung geschützt und hätte bei Diskussionen, die zwischen den Bezirken und dem Minister hinsichtlich der Gesetzlichkeit und Verfassungsmäßigkeit von Verordnungen entstanden wären, entschieden. „Durch die Öffentlichkeit kontrollierte, unabhängige Richter“ hätten die vorgelegten Beschwerden gegen die Mißbräuche von Personen, Familien, Gemeinden, Bezirken und Staatsbeamten beurteilt. Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Körperschaft und das ebenfalls berührte Verhältnis zum Verfassungsgericht kam es zu keinem Entwurf. Es wurde auch nicht klar, ob sich Kossuth eine unabhängige, oder eine in der ordentlichen Gerichtsbarkeit angesiedelte Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten vorstellte. Das war die Ursache, dass dieser Teil der Verfassungskonzeption ohne Widerhall blieb.<sup>14</sup>

Eine in diesem Themenkreis entstandene erste fachliche Studie war die Arbeit von Győző Concha, die mit dem Titel „Die verwaltungsmäßige Rechtsprechung im Verhältnis zur Rechtsprechung, Verfassungsmäßigkeit und zum Privatrecht“ im Jahre 1877 erschien. Der junge Lehrer der Universität Kolozsvár näherte sich dem richterlichen Schutz des öffentlichen Rechts wissenschaftlich. Er zeigte zutreffend auf, dass der Gedanke der Verwaltungsgerichtsbarkeit in England nach der Einführung des Systems des Parlamentarismus auftauchte und in klassischer Form erstmals hier institutionalisiert wurde. Er hielt das englische Muster für übernehmbar, obwohl hat er meinte, es sei sehr wichtig, dass wir ihre Institutionen aus den heimischen Verhältnissen ausgehend formen. Die entscheidenden Personen des ungarischen staatlichen Lebens unterstützten das französische System, wonach der Rechtsschutzanspruch der Bürger anerkannt war, dessen Beurteilung jedoch nicht mit einem ordentlichen Gericht, sondern mit einer selbständigen Körperschaft

<sup>13</sup> Eötvös, József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra [Die Einfluss der herrschenden Ideen im XIX. Jahrhundert für den Staat]. Band II. Budapest 1981. S. 410. Seine Bedeutung betont aus dem Gesichtspunkt unseres Gegenstandes: Szivák, Imre: Az alkotmányi biztositékokról [Über die verfassungsrechtliche Garantien]. Budapest 1906. 21–22., S. 84.

<sup>14</sup> Spira, György: Kossuth és alkotmányterve [Kossuth und sein Verfassungsplan]. Debrecen 1989. S. 58, 60, 61.; István Kajtár: Die europäische Rechtskultur im ungarischen Parlament des 19. Jahrhundert. In: Von den Ständerversammlungen bis zum parlamentarischen Regierungssystem in Ungarn. (Studien zur Parlamentarismusgeschichte) Herausgeber: Gábor Máthé–Barna Mezey. Budapest/Graz 2001. S. 17–22

betrachtet war. Angesichts der Regelung in Frankreich zog man in Betracht, die Aspekte der Interessen der Allgemeinheit auch bei der Rechtmäßigkeit des Beschlusses, der die verwaltungsmäßige Entscheidung überprüfte, zu berücksichtigen. Damit kann man erklären, dass die ungarische Gesetzgebung nach langer Vorbereitung und Hinausschiebung endlich zur kontinentalen Lösung Stellung nahm.

Győző Concha hielt die verwaltungsmäßige Rechtsprechung im Interesse der Schaffung des harmonischen Zusammenspiels zwischen der Gesetzgebung und der Exekutive für wichtig. Nach seinem Standpunkt war die Gesetzausführung nur im Allgemeinen durch die ministeriale Verantwortung gesichert, die öffentlichrechtliche Aufsicht der zentralen Beamten auf das alltägliche Leben, wo gerade die Verwaltung funktioniert, zeigte jedoch nur geringe Wirkung. Er war der Ansicht, dass der richterliche Schutz des öffentlichen Rechts den Staat „aus einfacher Herrsch- und Machtorganisation selbst mindernd und selbst in dem Individuum lebend mit dem gleichen Wert mit ihm wissend und durch das Gericht eine rechtliche Macht bilden.“<sup>15</sup>

Der wirksamste Abschnitt seiner Studie beschäftigte sich mit den damaligen europäischen Lösungen. Er hatte eine besondere Bedeutung, weil ein Teil der Parlamentsmitglieder keine Kenntnis von den ausländischen Beispielen nahm, sich der andere Teil aber oft auf die richtig gemeinten ausländischen Erfahrungen berief, dabei jedoch nicht immer im Besitz der erforderlichen Kenntnissen war. Das war auffällig, weil er nach 1848–1849 in Emigration zugehen gezwungen und deshalb sein Einfluss auf die Politiker, die Autorität hatten, und die die Verfassungsregelungen des empfangenen Landes und deren periodische Veränderungen nicht in der erforderlichen Tiefe kennen konnten, ziemlich groß war. Die Politiker fühlten sich aber dennoch veranlasst, ihre Erfahrungen weiterzugeben und modifizierende Anträge zu stellen.

Wenn die damaligen europäischen Lösungen betrachtet werden, muss an erster Stelle die belgische Verfassung erwähnt werden.<sup>16</sup> Die oft angeführte und dabei häufig überschätzte belgische Lösung hatte eine verfassungsmäßige Grundlage und unterwarf einen Teil der politischen und verfassungsmäßigen Organe der Kontrolle, vergaß dabei aber, auch die administrativen Angelegenheiten dem Kreis der richterlichen Überprüfung zuzuordnen. In Belgien verfügten die administrativen Organe über ähnlichen Aufgaben wie die ungarischen, aber ihre Selbstverwaltungsrechte waren in der Verfassung gesichert und umfassender.

Gegen das belgische System, das keine administrative Justiz kannte, wurde ein administratives Gericht mit selbstständigem Wirkungskreis in Frankreich begründet. Es hatte aber keine unabhängigen Richter, sondern fungierte innerhalb der administrativen Organisation. Mit der vorläufigen Erlaubnis dieser Körperschaft konnte das Verfahren und die Schadenersatzklage gegen Beamte angestrengt werden. Nach der mehrmals erwähnten englischen Veränderung entschieden amtliche Foren in den administrativen Angelegenheiten

<sup>15</sup> Thomas Henne: Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert: Von Lokalstudien zur europäischen Perspektive. Zugleich ein Literaturbericht. In: Ius Commune. Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte. Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte. XXVIII. Frankfurt am Main 2001. S. 313–321.; Concha S. 20. Die Bedeutung der Studie betonen: Ruhmann, Emil: A közigazgatási bíraskodás. In: Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Emlékkönyv Némethy Károly születésének 70. évfordulójára [Die verwaltungsmäßige Rechtssprechung. In: Abschnitten aus dem Kreis des öffentlichen und verwaltungsmässigen Rechtes. Erinnerungsbuch auf den 70. Jahrestag der Geburt von Károly Németh]. Red.: Mártonffy, Károly. Budapest 1932, S. 121.

<sup>16</sup> Thomas Olechowski: Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In: Martin F. Polaschek/Anita Ziegerhofer (Hrsg.) Recht ohne Grenzen-Grenzen des Rechts. Frankfurt am Main/Berlin/Bern/New York/ Paris/Wien 1998, S. 147.; Patyi, András: Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról. [Die Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine Studie über die ungarische Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest 2002. S. 24.



auf Unter- und Mittelstufe, auf der obersten Ebene jedoch gehörte jede Streitsache zum allgemeinen Gericht. In den deutschen Gebieten führte zuerst das Bundesland Baden ein zeitgemäßes Rechtsschutzsystem ein. Im Rahmen einer zweistufigen Rechtsprechung urteilte auf erster Ebene ein im Bezirk eingerichteter Selbstverwaltungsrat, auf der zweiten Stufe entschied ein unabhängiger, verwaltungsmäßiger Hauptgerichtshof. Der Wirkungskreis des Gerichts wurde auf taxative Weise bestimmt. Das nach 1848 aufgebaute preußische System hatte drei Ebenen. Auf erster Stufe bestand ein aus Beamten zusammengesetzter Bezirksrat, als Appellationsforum darüber ein Verwaltungsgerichtshof auf Provinzebene, und auf der dritten Stufe schließlich ein aus unabhängigen Richtern bestehender Verwaltungsgerichtshof.

Die Gesetzgebung von Italien ordnete die Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Exekutive im Jahre 1865 einem ordentlichen Gericht zu. Ein in diesem Jahr ebenfalls eingerichtetes Verwaltungsgericht nahm nur Stellung zur Gesetzmäßigkeit angegriffener Beschlüsse, seine Meinung war für die entscheidenden Organe jedoch maßgeblich.

Den größten Einfluss auf Ungarn übte der österreichische Verwaltungsgerichtshof aus. Das im Jahre 1876 eingerichtete Gericht verfügte über einen kassatorischen Rechtskreis, und überprüfte die administrativen Entscheidungen bis zur untersten Ebene. Sein Wirkungskreis dehnte sich auch auf solche Fälle aus, in denen natürliche oder juristische Personen die Maßnahmen des Staates oder der Selbstverwaltung für rechtsbeeinträchtigend hielten.<sup>17</sup>

### ***Kompromisse: der führende Weg zum GA. 21:1896***

Im Jahre 1880 entschied die Fachberatung, die im Innenministerium zusammensaß, um die Verwaltungsreformen zu besprechen, dass man die Institution einer allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit schaffen müsse. Dies war die erste Gelegenheit, zu der sich die Regierungsorgane ernsthaft mit den Einzelheiten einer künftigen Lösung beschäftigten. Die wichtigste Frage war, ob die die administrativen Beschlüsse überprüfende Körperschaft von den ordentlichen Gerichten abgetrennt werden, oder in deren Organisation verbleiben sollte. Die Mehrheit der geladenen Experten wollte die klassische Justiz schonen, war um die Autonomie der Regierungsgewalt besorgt, fürchtete sich davor, dass die Richter, denen die erforderlichen Fachkenntnisse noch fehlten, zu langsam und gegen die Interessen der Verwaltung entscheiden würden. Für diesen Standpunkt die Arbeit von Ignác Kuncz mit dem Titel „*Die autonome Rechtsprechung*“ von weitreichender Wirkung. Im Gegensatz zu Győző Concha schlug er Errichtung selbständiger autonomer Fachgerichte vor. Ein auf den Vorschlag des Finanzausschusses gründender Beschluss des Abgeordnetenhauses verwies die Regierung mit dem Hinweis, dass „falls das Verwaltungsgericht nicht so bald regulierbar wäre, werde auf dem Gebiet der Finanzrechtsprechung dem Haus baldmöglichst ein Vorschlag unterbreitet.“<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Über die zeitgenössischen ausländischen Lösungen: István Stipta: Die Herausbildung und die Wirkung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den ungarischen Verwaltungsrechtsschutz. Rechtsgeschichtliche Vorträge 45. (Herausgegeben von Barna Mezey) Budapest 2006, S. 3–23; Dr. Kmetty, Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról [Über die Regelung des Wirkungskreises des Verwaltungsgerichts]. Budapest 1891, S. 29–37. ders.: A magyar közigazgatási jog kézikönyve [Das Handbuch des ungarischen Verwaltungsrechts]. Fünfte, korrigierte Ausgabe. Budapest 1907, S. 201–209; Dr. Concha, Győző: A közigazgatási bíraskodás [Die Verwaltungsrechtsprechung]. Magyar Igazságügy [Ungarische Justiz]. 1881. XVI. Nr. 5. S. 385–465.; Martonyi, János: A közigazgatási bíraskodás és legújabbkori fejlődése [Die Verwaltungsrechtsprechung und ihre Entwicklung in der Neuzeit]. Budapest 1932, S. 12–13; Falcsik, Dezső: A közigazgatási jog alapkérdései [Die Grundfragen des Verwaltungsrechts]. Eger S. 130–133.

<sup>18</sup> Die Jahresöffnungsrede von Dr. Puky, Endre. Jogállam [Rechtsstaat]. 1937. XXXVI. Jahrg. 1–2. Heft. S. 65; Dr. Boér, Elek: Közigazgatási bíraskodás [Verwaltungsrechtsprechung]. Budapest 1907, S. 158.

Auch in der Thronrede des im Jahre 1881 eröffneten Parlaments kam die Angelegenheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Die Regierung machte noch in diesem Jahr zwei Pläne. Nach der Version, die am 31. Januar im Jahre 1881 veröffentlicht wurde, hätte das ins Leben gerufene Fachgericht aus Verwaltungsbeamten, Tafelrichtern und Laien bestanden.<sup>19</sup> Dieser Vorschlag stieß auf harten Widerstand der öffentlichen Meinung. Nach dem anderen, am 24. September entstandenen Entwurf, wollte die Regierung zur Entscheidung von Finanzangelegenheiten ein alleinverantwortliches, unabhängiges Gericht organisieren.

Die 1882 zusammengerufene Ungarische Juristenversammlung nahm die Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihre Tagesordnung. Der Antrag von Győző Concha sah erneut vor, dass mit der Verwaltungsrechtsprechung nur die ordentlichen Gerichte befasst werden und die Beurteilung der Angelegenheiten in zwei Phasen geschehen sollte. Zum Aufgabengebiet der so gebildeten Gerichte würde „der Schutz der aus öffentlichen Verhältnissen stammenden privaten Rechten“ gehören. Die Beurteilung der Interessen, die Zweckmäßigkeit und allgemeine rechtliche Ansichten wären danach aus dem organisierten Rechtsschutz herausgefallen.

Die Mehrheit der Juristenversammlung akzeptierte den Standpunkt von Gyula Lánczy, nach dessen Meinung die Verwaltungsrechtsprechung eine Tätigkeit *sui generis* sei, zu deren Erfüllung man eine spezifische Organisation brauche. Ihm zufolge sollte auf der unteren Ebene des Zweiphasensystems eine als Verwaltungsbehörde gebildetes Fachgericht eingerichtet und auf der oberen Ebene ein mit allen Attributen der richterlichen Unabhängigkeit ausgestatteter, mit der Curie in allen Hinsichten gleichrangiger autonomer Hauptgerichtshof gebildet werden. Der Wirkungskreis der Gerichte hätte sich auf die wesentliche Beurteilung der Rechtsdiskussionen ausgedehnt, die im Rahmen der Verwaltung entweder zwischen Privatleuten, oder wegen der Behörde entstanden wären. Das Verfahren wäre obligatorisch öffentlich, fakultativ und mündlich gewesen.<sup>20</sup>

Der die Finanzverwaltungsgerichtsbarkeit behandelnde GA. 43:1883. schuf ein einstufiges Gericht, das abweichend von der österreichischen Körperschaft über einen sachentscheidenden Wirkungskreis verfügte. Das Gericht hatte nur eine Teilzuständigkeit, denn sie dehnte sich nicht auf das gesamte Finanzwesen aus, sondern nur auf Verwaltungsentscheidungen, die direkte Steuern und Gebührensachen behandelten und zwar unabhängig davon, ob sie durch Selbstverwaltungs- oder staatliche Organen getroffen wurden. Das Gericht entschied in der Sache der Appellationen – gegebenenfalls mit reformatorischen Auswirkungen – endgültig. Bei der Zusammenstellung des Gerichts wurde auf die fachliche Qualifikation der Bewerber geachtet: die Hälfte der Richter hatten das Richteramt ausgeübt, die andere Hälfte bestand aus Verwaltungsfachleuten mit entsprechender theoretischer und praktischer Qualifikation. Das Verfahren vor dem Gericht war unter Ausschluss der Mündlichkeit und Direktheit öffentlich obligatorisch.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Die Schriften des Abgeordnetenhauses des Parlaments im Jahre 1881–1884. Band I. Budapest 1881, S. 4.

<sup>20</sup> A Magyar Jogászegyűlés Évkönyve [Jahrbuch der ungarischen Juristenversammlung]. 1882, Jahrg. VIII. Band I. S. 360–363. Die Vorstellungen von Concha lies im Ungarische Justizwesen Nr. 5. XVI. 1881. mit einem Jahr früher erscheinen. Auf dem Sitz, der am 8. November im Jahre 1946 abgehalten wurde der autonomen, rechtlichen Fachabteilung der Ungarischen Juristenvereinigung ertönte Vorlesungen. Rundschau der Juristenvereinigung, Budapest 1946, S. 3–4; Lánczy, Gyula: A Közigazgatási Bíraskodás szervezéséről Magyarországon. Közjogi tanulmány. Magyar Igazságügy [Über die Organisation der Verwaltungsrechtsprechung in Ungarn. Öffentlichrechtliches Studium, Ungarisches Justizwesen]. 1883; ders.: A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. Magyar Jogászegyleti Értekezések. [Über den Gesetzantrag des Verwaltungsgerichts. Abhandlungen der ungarischen Juristenvereinigung]. Nr. 95., Band X., Heft 6., Budapest 1894, S. 3–4.

<sup>21</sup> Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója [Das Tagesbuch des auf 24. September 1881 einberufenden Abgeordnetenhaus des Parlaments]. Budapest 1883, Band XI. S. 146–147. Die

Es stellte sich kurz darauf heraus, dass das einstufige Gericht die Erledigung der vielen Verfahren nur schwer leisten konnte. Der erste Präsident des Gerichts, Pál Madarassy legte indes selbst einen Gesetzesantrag auf die Gründung der einstufigen Finanzverwaltungsgerichte vor.<sup>22</sup>

Vor den anstehenden und von der Regierung versprochenen Reformen fassten die Verwaltungsbehörden ihre Ansichten ab. Die auch untereinander mitgeteilten und auch an das Abgeordnetenhaus übermittelten Vorstellungen berührten in vielen Punkten die Frage des Verwaltungsgerichts. In der Denkschrift des Komitats Torontál vom 26. September 1881 wurde das Fehlen dieses Forums als für die unser öffentliches Leben „die brennende Frage“ bezeichnet. Das Abgeordnetenhaus wurde gebeten, ein von der Regierung unabhängiges, aus einem Forum bestehendes, zentrales Gericht mit Verwerfungskompetenz zu schaffen.<sup>23</sup>

Das bei zentralen Tendenzen stets traditionell empfindliche Komitat Zólyom kritisierte das ausgedehnte Hauptaufsichtsrecht der Regierung und empfahl zugleich die Einführung eines „auf den Schutz der Rechte der Bürger“ bedachten Verwaltungsgerichts. Komitat Heves verlangte statt „der polizeiartigen Aufsicht“ der Regierung eine unabhängige richterliche Körperschaft die den Schutz der Selbstverwaltungsrechte gewährleistet hätte.<sup>24</sup> Das Komitat Arad blieb mit seinem Standpunkt allein, dass die Verwaltung verstaatlicht werden müsse. Dennoch teilte es den Standpunkt seiner Partnerbehörden, dass der Schutz des öffentlichen Rechtes gewährleistet werden müsse. Eine zur Festigung der ungarischen Staatsidee geeignete, gute und schnelle Verwaltung könne nach den Komitaten nur mit solchen ernannten Beamten erreicht werden, die unter entsprechender Selbstverwaltungskontrolle stünden. Gegen eventuelle Übergriffe der Exekutivgewalt könne die Einführung einer Dienstaufsicht und der Verwaltungsgerichtsbarkeit schützen.<sup>25</sup>

In der zweiten Periode des Dualismus und der Modernisierung des Verwaltungssystems kam wieder das Verhältnis zwischen der territorialen Selbstverwaltung und der Regierung, sowie die Frage deren Umbildung zur Sprache. Kálmán Tisza versuchte diesmal keine radikale Reform. Sein Verwaltungssystem hatte eine immer stärkere Kritik hervorgerufen, nun wollte er die Verwaltungskompetenzen der aus dem Magnatenhauses im Jahre 1885 ausgeschlossenen Hauptgespanen erweitern und den Rechtsstand der Verwaltungsbeamten verändern. Alle Fragen standen mit der unverändert aufgeschobenen Reform der Verwaltungsrechtsprechung in Verbindung.

Während der Diskussion Vorschlags des GA. 21:1886. Gesetzartikels im Unterhaus wies hat der Kommissionsreferent Sándor Dárday darauf hin, dass von den in der Verwaltungsenquête im Jahre 1880 auftauchten Reformplänen nur die Angelegenheit der

---

Drucke des auf 24. September 1881 einberufenden Parlaments, I. Abgeordnetenhausliches Tagesbuch, Band XII., S. 321–322, 355, 488.

<sup>22</sup> Martonyi S. 5.

<sup>23</sup> Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Levéltár. Zemplén vármegye. Törvényhatósági iratok. [Das Archiv von Komitat Borsod-Abaúj-Zemplén. Die Gesetzbehördliche Schriften von Komitat Zemplén, Öffentlichversammlungsliche Schriften]. IV. B-1402/b. Nr. 19.

<sup>24</sup> Nógrád megyei Levéltár. Nógrád vármegye törvényhatóságának iratai; a. Köz-és kisgyűlési jegyzőkönyvek. [Das Archiv von Komitat Nógrád. Die Schriften der Gesetzbehörden von Komitat Nógrád. Öffentliche- und kleinversammlungsliche Protokolle]. IV. 402. 1872–1923. Band 11, 1885. IV: 402. S. 137.

<sup>25</sup> Fejér megyei Levéltár IV.B. 405/a Fejér vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai; a. Közgyűlési jegyzőkönyvek. [Das Archiv des Komitat Fejér. Die Schriften der gesetzbehördlichen Kommission von Komitat Fejér; a. Öffentlichversammlungsliche Protokolle]. IV.B. 405/a. 56/1471, 58/2336. Die Zurschrift des Partnerkomitat hat die gesetzbehördliche Kommission von Komitat Fejér „zur Kenntnis genommen.“

Verwaltungskommission noch nicht vor die Gesetzgebung gekommen sei.<sup>26</sup> Kálmán Tisza war während der Diskussion gezwungen sich zu verteidigen: seit langem habe er den richtigen Weg gesucht, aber eine Lösung, die der Freiheit die größte Garantie geben kann und die „die Geltung der Administration nicht lähmt“ habe er nicht gefunden. Der Standpunkt von Tisza war außerordentlich von negativ eingeschätzter österreichischer Verwaltungsgerichtsbarkeit beeinflusst.

Der große Teil der Oppositionsabgeordneten sah in der Verwaltungsrechtsprechung eine grundlegende Bedingung für die Rechtsstaatlichkeit. In der Stellungnahme von Béla Grünwald erschien zuerst der Anspruch der Verwaltungsbehörden der Selbstverwaltung, dass diese gegen die zentrale Maßnahme, die ihre Kompetenzen verletze, sie richterlichen Schutz bekommen müssten. Der Einspruch von Dezső Szilágyi spiegelte eine Veränderung in der Anschauung wider. Mit der Berufung auf internationale Erfahrungen machte er klar, dass ein Verwaltungsgericht gegen die Selbstherrlichkeit der Regierung nie absolute Sicherheit bieten könne. Die Verwaltung habe Aufgaben, die diskretionalen Charakter hätten und deren Einzelheiten nicht mit Rechtsvorschriften umschrieben werden könnten. Nach Dezső Szilágyi könne das Gericht in drei Sachbereichen urteilen. Zum ersten Kreis gehörten die Fälle, „in denen im Gebiet der Verwaltungs- und öffentlich-rechtlichen Verhältnisse persönliche Berechtigungen sind.“ Die andere Sachgruppe würden Fälle bilden, in denen „die rechtliche Ordnung, ohne dass Einzelrechte verletzt wären, zu schützen ist.“ Das Gericht hätte insoweit eine den Schutz der Kompetenzen der Selbstverwaltungskörperschaften dienende Funktion.

Der dritte Bereich seien „die unter dem gesetzlichen Stand *popularis actio* liegenden Angelegenheiten, z.B. die Gesetzlichkeit der Wahl.“ Szilágyi sah deutlich, dass das Gericht stufenweise aufgebaut werden, und so korrigiert werden müsse, dass seine Kompetenzen, seine Handlungsordnung und seine Erfahrungen bekannt sind. Lajos Horváth bemängelte in seiner Rede mit großer Wirkung die Gesetzlichkeit der ungarischen Verwaltung. Von der Regierungsabgeordneten war allein er es, der die Ernennung der Beamten forderte, aber er hat deren Gegengewicht für wichtig, nämlich die Schaffung eines Verwaltungsgerichts, das „mit allen Attributen der richterlichen Unabhängigkeit ausgestattet ist.“ Nach seiner Vorstellung sollte sich der Wirkungskreis der als Komitat organisierten Gerichte auf streitige Sachen und auf disziplinarische Fälle erstrecken.

Von oppositioneller Seite warnte Ignác Helfy davor, dem Verwaltungsgericht im Hinblick auf den Freiheitsschutz zu große Bedeutung zuzuschreiben. Im französischen System sei neben dem Verwaltungsgericht mit weiter Zuständigkeit die größte Zentralisation entstanden. Während der Diskussion warf Adolf Zay mit einer neuen Idee auf. Er empfahl über die Komitate regionale Verwaltungsbezirke im ganzen Land zu organisieren.

Die in den Bezirken organisierten Verwaltungsgerichte würden in solchen streitigen Sachen entscheiden, „wo den Vermögens- oder Verwaltungsinteressen der Bürger ein Rechtsschaden entstanden ist.“ Diese Fälle würden auf der ersten Stufe zu den Komitatsausschüssen gehören, auf zweiter Stufe würden dann die Verwaltungsgerichte endgültig entscheiden. Ein richterliches Mitglied der Körperschaft und einen höheren Verwaltungsbeamten würde der Staat ernennen, „aber beide mit allen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit und mit dem ganzen Maß der richterlichen Verantwortung“ ausstatten. Diesen würden drei in den Bezirken gewählte Mitglieder beigestellt. So würden sich sowohl die Aspekte des Rechtsschutzes als auch der Autonomie durchsetzen. Das Ergebnis der Diskussion der maßgebenden Personen der Opposition im Jahre 1886 war, dass die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts sich nicht

<sup>26</sup> Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója [Das Tagesbuch des Abgeordnetenhauses des Parlaments, das am 27. September 1884 einberufen wurde]. Budapest 1886, (Im Weiteren: KN 1886) Bd. IX. S. 279.



auf die Überprüfung der diskretionalen Verwaltungsentscheidungen ausdehnen dürfe, sondern es nur Einzelsachen entscheiden und die Rechtmäßigkeit von Verordnungen überprüfen dürfe. Kálmán Tisza versprach die Schaffung eines solchen Gerichtes verbindlich.<sup>27</sup>

Schon während der Schaffung der GA. 21. und 22:1886. zeigten sich der Mangel und die Erforderlichkeit einer autonomen, richterlichen Aufsicht über die Selbstverwaltungsbehörden deutlich. Zu wesentlichen Veränderungen kam es jedoch nicht: das öffentlich-rechtliche Verhältnis der Gemeinden zu den Komitaten blieb ungeklärt, die Entschließungs- und Durchführungsfreiheit war nicht gesichert. Die Gemeindegesetze konnten die Komitate nicht nur aus rechtlicher, sondern auch im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit überprüfen. Im Verhältnis der Komitate zur Regierung war die Situation ähnlich. Der GA. 21:1886. ermächtigte den Minister, der über diskretionales Recht verfügte, die Beschlüsse der Verwaltungsbehörden aus Rechts- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu kontrollieren und zu verwerfen. Zwar gab es das Recht der Verwaltungsbehörden, zur Frage der Rechtmäßigkeit der Regierungs- oder Ministerverordnungen Stellung zu nehmen, aber über die streitige Frage entschied der insoweit zuständige Minister.<sup>28</sup>

In den wenigen verbleibenden Jahren der Periode von Kálmán Tisza, konnten den zukunftsweisenden europäischen Tendenzen nur schwer gefolgt werden, zu wesentlichen Veränderungen kam es nicht mehr. In den Fragen der Vormundschaftsberufung, Forst-Übertretung und Disziplinarangelegenheiten setzte sich die Gesellschaftskontrolle über die Exekutive weiter durch. Die nach dem GA. 36:1888. geformte Unterausschüsse besaßen eine spezielle Sachentscheidungskompetenz. Dies waren einstufige oder zweistufige Organe, deren Entscheidungen im Wege der Appellation zum Minister kamen.

Die Vorlage des GA. 33:1891., der die Verallgemeinerung der administrativen Judikatur vorsah, schuf die letzte Vorstufe vor den Verwaltungsgerichten. Die „Lex Szapariana“ verpflichtete die Regierung, dass sie gleichzeitig mit den Gesetzesvorschlägen zu den Verwaltungsgerichten, ebenfalls hierzu vortrug. Innenminister Károly Hieronymi brachte seinen Vorschlag am 28. Oktober 1893 ein. Darin empfahl er dem Abgeordnetenhaus ein System von zweistufigen Fachgerichten. Die Regierung wollte die ordentlichen Gerichte nicht mit Verwaltungsverfahren belasten, so meinte er, dass es zwischen Verwaltungs- und Zivilverfahren wesentlichen Unterschied gäbe. Nach dieser Vorstellung wäre bei jeder Komitats- und Stadtverwaltungsbehörde ein einstufiges Verwaltungsgericht entstanden, von wo aus es die Möglichkeit der Appellation zum hauptstädtischen zentralen Verwaltungsgericht gegeben hätte. Aus den langen Diskussionen und den unserer öffentlichrechtlichen Gesetzgebung immer charakteristischen Kompromissen entstand auf der Basis dieses Vorschlags der GA. 26:1896. über die ungarische Verwaltungsrechtsprechung.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Kálmán Tisza KN: 1886 Band IX. S. 315, 380, Band X. S. 139.; Béla Grünwald Band IX: S. 286; Dezső Szilágyi Band IX. S. 53.; Lajos Horváth Band IX. S. 376.; Ignác Helfy Band X. S. 45.; Adolf Zay Band X. S. 74.

<sup>28</sup> Dr. Boér, Elek: Törvényhatósági önkormányzatunk és Közigazgatási Bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. [Die Ausdehnung des Wirkungsbereiches unserer gesetzbehördlichen Selbstverwaltung und unseres Verwaltungsgerichts]. Magyar Jogászegyleti Értekezések. [Ungarische Juristenversammlungsabhandlungen]. Nr. 202. Band XXXVI. Heft 6. Budapest 1908, S. 253–255. Über die Vorlage der Verwaltungsrechtsprechung: ders.: Közigazgatási bíráskodás. [Verwaltungsrechtsprechung]. Budapest 1907, S. 157–166.

<sup>29</sup> Az 1892. évi február 18-ra hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. [Die Drucke des auf 18. Oktober 1892 Parlaments. Abgeordnetenhaus. Schriften]. Band XIII. Nr. 734. Band XIV. Nr. 510. Band XV. Nr. 226., Band XXIII: Nr. 734., Band XXXIV., Nr. 1178.